



*C2D – Centre for Research on Direct Democracy
ZDA - Zentrum für Demokratie Aarau
University of Zurich*

C2D Working Paper Series

Repensando la gestión participativa:
Aciertos y errores del presupuesto
participativo en la localidad de San Martín

Mariana Iorio

**C2D Working Paper Series
33/2009**

C2D - Centre for Research on Direct Democracy

Iorio, Mariana

Repensando la gestión participativa: Aciertos y errores del presupuesto participativo en la localidad de San Martín

C2D Working Paper Series
33/2009

C2D – Centre for Research on Direct Democracy
ISSN 1662-8152

<http://www.c2d.ch>

MARIANA IORIO

Es licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente trabaja en la Secretaría de Economía y Hacienda de la ciudad de San Martín como Coordinadora del Presupuesto Participativo Municipal. También es Coordinadora el Programa de Formación Política del Insam “ideas para el nuevo San Martín”, creado por ella. Ha realizado un posgrado en Actualización en Administración Pública Local (UBA) y diversos cursos en el área de participación ciudadana y gestión local. Ha analizado y presentado la experiencias de San Martín en congresos y jornadas.

RESUMEN

La participación ciudadana ha sido objeto de análisis tanto en ámbitos académicos como de gestión comunal. La intención de esta presentación no es contribuir al debate desde la teoría sino, desarrollar la experiencia impulsada en el municipio de San Martín tratando de establecer algunas cuestiones centrales que han promovido, o condicionado la aplicación de la experiencia referida. El presupuesto participativo en San Martín no surgió como tal. Muchas veces debió corregir su marcha ante la indiferencia de la comunidad. En este sentido, puede señalarse que el mayor logro del Municipio fue aprender de los errores cometidos y volverlo a intentar.

ÍNDICE DE CONTENIDO

1. Algunas consideraciones sobre el presupuesto participativo	7
2. El municipio de San Martín.....	9
3. El presupuesto participativo en el municipio.....	9
4. Sobre aciertos y errores.....	20
5. Desafíos.....	22
6. Comentarios finales.....	23
7. Bibliografía consultada.....	25

1. Algunas consideraciones sobre el presupuesto participativo

Al realizar el abordaje del Presupuesto Participativo, aunque el análisis se focalice en un caso concreto, no puede dejar de señalarse el impacto que las políticas de participación ciudadana, actualmente reconocidas como buenas prácticas de gestión han generado en los gobiernos locales. Esto se debe, en parte, a la cercanía que los mismos tienen con la comunidad, que los sitúa en la primera línea de recepción de demandas y reclamos concretos vinculados al corto y mediano plazo.

No obstante esta realidad común, la implementación de los presupuestos participativos difiere de un municipio a otro presentándose con un sinfín de matices y particularidades en función de las características propias de cada lugar y sin ninguna garantía de éxito. También, es preciso destacar que la popularidad del presupuesto participativo ha coadyuvado a generarle tanto adeptos, tendientes a sobreponderar sus alcances y posibilidades, como detractores que lo ven como una herramienta de manipulación política.

Sus más férreos defensores lo ven como la profundización de la democracia nutrido de una ciudadanía politizada y vigorosa que se involucra en el proceso haciéndolo propio; generando mecanismos de reducción de la brecha social y la exclusión. De esta manera, la participación ciudadana es vista como factor de cambio social y de promoción del desarrollo (Guillén et al 2009: 186). Para ellos, el presupuesto participativo es el germen de una nueva ciudadanía. La participación no es una utopía sino un imperativo ya que hace a la naturaleza del ser humano. Lo dignifica, le abre posibilidades de desarrollo y realización. Le permite operar cambios concretos en la sociedad y la transforma restituyendo los derechos básicos de los grupos desfavorecidos (Kliksberg 1999).

La participación se vuelve un fin en sí mismo y, de este modo el presupuesto participativo, transforma, concientiza y reconstruye el tejido social. Para ellos es una experiencia revolucionaria de planificación que nos integra en un aprendizaje compartido y nos permite redescubrir nuestro habitat y al propio Estado, dotando en el mismo proceso de sentido ético a las instituciones y de sentido cívico a los habitantes (Allegretti, G. y Herzberg 2004).

Para algunos de sus detractores, en cambio, el presupuesto participativo no es más que una expresión de deseos, una mera utopía. O, peor aún, una estrategia de manipulación política, colmada de viejos vicios y que promueve la sustitución de la verdadera participación política (Correa y Noe 1998). El PP es definido como una política perversa que hace creer a los ciudadanos que tienen el poder, pero siguen sin poder influir en la cosa pública (Lorenzana 2002). Un instrumento para gerenciar la crisis del capitalismo integrando al movimiento popular para evitar la movilización y la acción directa de las masas. Tras este “caballo de Troya” oculto en las proclamas de promoción de ciudadanía y transformación social se esconde otra forma de manipulación (Fernandez Maldonado 2003).

Desde otra posición ideológica una de las críticas al PP refiere a la falta de método científico lo cual reduce sus modelos a familias de experimentación (Allegretti, G. y Herzberg 2004).

Finalmente, una de las críticas más agudas y frecuentes es la que le achaca a esta herramienta de participación ciudadana el solapado interés por usurpar el rol de los representantes públicos legitimados por las urnas a favor de los intereses particulares de un grupo de personas reunidas en asamblea (Lorenzana 2002). Es decir que la opinión de unos pocos no podría ser más fuerte y vinculante que la expresada por toda la comunidad en elecciones libres.

No obstante, como el objeto de este trabajo no es teorizar sobre la participación sino presentar un caso concreto, solo se establecerá que se adscribe a una concepción más cercana al primero de los conceptos referidos pero con algunas salvedades. No se espera una extrema transformación, ni la completa eliminación de la brecha social. Sí, se considera que esta es una herramienta capaz de atenuar tales diferencias, promover un cambio cultural y mejorar la calidad de las instituciones y la de los espacios de vida de todo el conjunto social. No obstante, las reales posibilidades del presupuesto participativo están condicionadas por las características y posicionamientos de los actores centrales del proceso. Cuán sinceros son sus objetivos y motivaciones y como habrán de articularse las relaciones del Estado, hacia adentro, o sea entre las distintas áreas de gestión y hacia afuera, es decir, con la sociedad.

2. El municipio de San Martín

San Martín es un Municipio ubicado al noroeste del conurbano bonaerense, en la región conocida como el primer cordón industrial. Su población es de 427.933 de habitantes, distribuidos en una superficie de 56 km². Se lo destaca como ciudad de la tradición por dos razones. La primera por ser cuna del prestigioso poeta José Hernández. En su casa natal, funciona actualmente el Museo Histórico "José Hernández - Chacra Pueyrredón". La segunda causa es por haberse librado aquí el combate de Perdriel, el 1º de agosto de 1806 inaugurando la resistencia de los criollos durante la primera invasión inglesa. Es asimismo, reconocido por la fortaleza de su sector industrial ya que aporta el 10% del PBI bonaerense y el 4% del PBI nacional, concentrando el 14 por ciento de las PyMES industriales del Conurbano. El presupuesto 2009 alcanza los \$344.300.000 y en la actualidad el índice de cobrabilidad de tasas es del 70 %.

No obstante, este pujante perfil industrial, San Martín también enfrenta otra realidad. En el interior del distrito, conviviendo con el casco urbano, se sitúan medio centenar de asentamientos y barrios de emergencia donde golpea con fuerza la marginalidad y la exclusión pese a los múltiples programas de contención social que se llevan adelante. Es en este contexto que se impulsa desde el 2003 acciones concretas de gestión participativa como el plan estratégico y el presupuesto participativo, eje de esta presentación.

3. El presupuesto participativo en el municipio

Establecido ya el contexto se puede comenzar a analizar los distintos momentos del Presupuesto Participativo en San Martín. Para ello resulta ineluctable hacer un breve repaso por el camino recorrido que nos permite hoy garantizar la continuidad y consolidación del proceso.

3.1 Orígenes del proceso

El presupuesto participativo en San Martín no nació como tal. En el 2003 comenzaron las primeras reuniones en los barrios siendo presentadas como un

informe de gestión que distaba mucho del Presupuesto Participativo tal como lo conocemos hoy. Las sedes elegidas para los encuentros eran escuelas de la zona. Los vecinos del barrio seleccionado¹ recibían una invitación personalizada para asistir junto con una encuesta respecto del funcionamiento de los servicios municipales (ver Tabla 1). Una vez en el lugar completaban un segundo formulario prediseñado donde indicaban cuales deberían ser las prioridades de gestión (Tabla 2). De esta manera, ponían en evidencia, con vistas a la formulación del presupuesto para el siguiente ejercicio, la imagen que la sociedad tenía respecto de los servicios que el Municipio brindaba, o al menos debía brindar. Sin embargo, los formularios no eran discutidos en la reunión sino depositados en un buzón habilitado a tal finalidad.

Tabla 1: encuesta sobre nivel de servicios

Servicios a calificar	Muy Satisf	Satisf.	Poco Satisf.	Deficiente	NS/NC
Acción comunitaria					
Actividades culturales					
Alumbrado público					
Atención al vecino					
Atención en centros de salud					
Control de poda y desramado					
Defensa civil					
Levantamiento de montículos					
Mantenimiento de plazas y parques					
Recolección de residuos					
Repavimentación y bacheos					
Sist de emergencia municipal S.E.M.					
Tránsito y estacionamiento vehicular					

El sustento de la reunión era presentar un informe respecto de la situación presupuestaria² para demostrar cuál era el destino de los fondos públicos. Si bien se brindaba el micrófono a los asistentes, no se lograba constituir una verdadera asamblea. De esta manera, en los orígenes del programa la realización del presupuesto participativo en el distrito era poco más que una expresión de

¹ La selección de los barrios, si bien discrecional, tendía a abarcar todo el territorio, considerándose la división del mismo según circuitos electorales

² Que sigue efectuándose en cada edición del PP

deseos. Si bien la propuesta resultaba novedosa para San Martín, la concurrencia fue bastante dispar, con un máximo de 49 asistentes y un mínimo de 8.

Tabla 2: Prioridades de Gestión

Inversiones locales en su barrio	Urgente	Emergente y programado	Puede esperar
Repavimentación y bacheo			
Reconversión Lumínica			
Inversión en centros de salud			
Ampliación del servicio de emergencias médicas			
Mantenimiento servicio higiene urbana			
Señalización de tránsito y transporte			
Semáforos			
Ampliación de hogares y comedores infantiles			
Inversión en espacios verdes (parques y paseos)			
Inversión en obras hidráulicas			

En síntesis los objetivos del señalado programa se establecieron en torno a 2 ejes, por un lado la calificación que los contribuyentes asignan a los distintos servicios; y por el otro, las cuestiones que la población entendía como prioridades a la hora de encarar las nuevas inversiones.

Tabla 3: Antecedentes del PP en San Martín. 2003 - informe de Gestión

CIRCUITO - BARRIO	PARTICIPANTES	PROPUESTAS
376 - SAN MARTÍN	49	0
377 - VILLA BALLESTER	19	0
379 - VILLA MAIPÚ	27	0
381 - CHILAVERT - SUAREZ	47	0
382/383 - SAN ANDRES - MALAVER	8	0

Los resultados de la propuesta no tuvieron mayor aplicación que el análisis de una encuesta de satisfacción. Esto es, al no contar con una finalidad práctica, quedó diluida.

En 2004 se repitió el mismo esquema con aún menor convocatoria. Se anunció esta vez como Segundo encuentro de intercambio comunitario. Solo se realizó

una reunión. Ya que en ella, dispuesta para la localidad de San Andrés, primera del ciclo 2004 no asistió ningún vecino. Estaba claro que algo no funcionaba. La ciudadanía era cada vez más indiferente. Debía tomarse una decisión: suspender el programa o modificarlo radicalmente.

3.2 Cuestión de método

A partir del 2005 comenzaron importantes modificaciones en la metodología. La dirección de Presupuesto y Finanzas se hizo cargo del presupuesto participativo. Una fuerte campaña con avisos en los medios y afiches en la calle instaló el programa. Esta vez se lanzaba el PP como tal. Sin eufemismos.

Entre los primeros cambios se destacaron las reuniones previas en el municipio con las entidades intermedias de cada barrio. Se apuntaba a integrarlas en el proceso a partir de la conformación de un foro promotor. Consistente con esto las reuniones, que ahora tenían carácter de asamblea, se realizaban en la sede de alguna entidad intermedia del barrio y no en establecimientos educativos como en 2003 - 2004.

Entre otras modificaciones para destacar estaban comprendidas: la realización de dos asambleas en cada barrio (en vez de una); la elección de delegados barriales³; y, la confección de un acta conteniendo las prioridades seleccionadas por los vecinos, que se elevaba al Intendente con el compromiso manifiesto de ser incluidas en el presupuesto del ejercicio siguiente.

La designación de los dos barrios donde se testearía esta prueba piloto se realizó considerando los resultados 2003 - 2004. Los primeros resultados fueron alentadores. Villa Maipú que había congregado 27 vecinos en 2003, alcanzó los 117 asistentes, lo que constituye un récord inigualable hasta el momento. Villa Ballester, por su parte, alcanzó los 49 asistentes, mejorando también la convocatoria anterior. Asimismo, al haberse modificado y ampliado el sistema de convocatoria, las asambleas tuvieron una dinámica más participativa. No obstante, cabe aclarar que ambos barrios tienen importantes centros comerciales y están alejados de las zonas más periféricas y excluidas.

³ Entre seis y ocho de acuerdo a la cantidad de vecinos participantes.

Las Asambleas Barriales eran iniciadas con un Plenario del que participaban los Integrantes del Foro Promotor del Presupuesto Participativo y los vecinos que residiesen en el Área Barrial o desarrollasen actividades comunitarias en la misma. En la primera asamblea, durante el plenario de apertura se informaba a los vecinos de los objetivos y metodología del proceso. Luego se elaboraba un diagnóstico participativo de las necesidades de la comunidad en el Área Barrial.

En la segunda asamblea se constituían las comisiones temáticas, o en su defecto Grupos de Trabajo, para la formulación y análisis de los proyectos que serán postulados como Prioridades Presupuestarias. Cada barrio seleccionaba 15 (quince) prioridades. Las 5 (cinco) más votadas en cada Núcleo Temático conformaban la Matriz de Prioridades. Este esquema tuvo resultados importantes. Se puede señalar como debilidad que la dinámica de trabajo no lograba ser comprendida fácilmente por los vecinos ya que el reglamento que se les entregaba en la primera asamblea con la acreditación no era suficientemente claro.

Tabla 4: Presupuesto Participativo 2005

BARRIO	PARTICIPANTES	PROPUESTAS
VILLA BALLESTER	49	4
VILLA MAIPÚ	117	2

En líneas generales la prueba piloto había sido exitosa, aunque no perduraría. En 2006 y 2007 se mantuvo la misma metodología, pero con una diferencia sustancial. Debido a cambios internos del área, el presupuesto participativo abandonó la dirección de Presupuesto y Finanzas y volvió a constituirse en un programa de la secretaría de Economía y Hacienda, al igual que en 2003-2004 sin personal asignado directamente ni oficina propia. Los agentes afectados al PP, que se desempeñaban en otras áreas de gestión, trabajaban en él fuera de su horario de servicio y los días de asamblea. El cambio parecía mínimo. No lo fue.

Si bien se mantuvieron los criterios operativos del 2005, la selección de las obras postuladas por los vecinos no terminaba de establecerse. Al reducirse la concurrencia se eliminaron los trabajos en comisiones temáticas. Las demandas eran solicitadas individualmente y, si no existía oposición expresa a la misma, se

entendía que había un consenso tácito en torno a ella. Este sistema se aplicaba también para la elección de los delegados.

En cuanto a otros aspectos, los barrios seleccionados fueron aquellos que, hasta entonces, no habían sido incluidos en el programa pero seguía postergándose a las zonas más alejadas y marginales.

Tabla 5: Presupuesto Participativo 2006

BARRIO	PARTICIPANTES	PROPUESTAS
VILLA LYNCH	67	10
SAN MARTÍN	16	5
VILLA LIBERTAD	44	9

Empezaba a perfilarse una constante. En todos los barrios la concurrencia en la segunda asamblea era mucho menor que en la anterior como puede verse en ejemplo del cuadro 6. Lo cual significaba, y resultaba lo más alarmante, que la mayoría de la gente no volvía. No se encontraba la metodología adecuada. No se lograba consolidar la relación con la gente. No se encontraba el camino adecuado para el desarrollo de una Gestión participativa

Tabla 6: Asistencia asambleas PP 2006 Villa Lynch

2006	VILLA LYNCH
ACREDITADOS/AS	67
1º ASAMBLEA	60
2º ASAMBLEA	35
PRESENTES EN AMBAS	28

3.3 La necesidad de cambiar (o desistir)

Tras las experiencias de 2007 donde la convocatoria total no superó los 100 asistentes, el programa estaba estancado. Se mantenían niveles regulares de convocatoria (alrededor de 20 personas por asamblea) pero no se lograban establecer proyectos que beneficiaran a toda la zona. Las reuniones parecían

evocar los primeros informes de gestión. Las propuestas, en la mayoría de los casos, eran individuales y su impacto en el barrio era mínimo.

Tabla 7: Presupuesto Participativo 2007

BARRIO	PARTICIPANTES	PROPUESTAS
BILLINGHURST	40	10
BARRIO LIBERTADOR	35	15
JOSÉ LEÓN SUÁREZ	22	14

Asimismo, comenzaban a evidenciarse más y más problemas. Una de las principales dificultades fue, como ya se señalara, la falta de un equipo asignado exclusivamente al programa. Esto derivó en que, al desempeñarse sus integrantes en otras áreas, el PP se convirtió en un trabajo de medio tiempo. Mucha voluntad, poca correspondencia organizacional.

El otro gran desatino fue que al cambiar de barrio (sede) en cada ejercicio, se generaron expectativas que no tuvieron continuidad en el tiempo derivando en un descreimiento hacia el Estado Municipal difícil de remontar. No se dio continuidad a la gran respuesta obtenida en barrios como Villa Maipú, donde 117 personas acordaron 2 propuestas integrales para el barrio. Realidad que contrastaba con el resultado en Suárez donde solo 22 vecinos planteaban 14 temas distintos.

Así, una vez más la propuesta tambaleaba. Si bien el compromiso de la gestión con las herramientas de democracia semi directa era firme, los resultados no acompañaban. Como se ha señalado, si algo caracterizaba al PP en San Martín era la falta de respuesta encontrada en la comunidad. Pero, ¿dónde estaba la falla? Si la aplicación del presupuesto participativo generaba experiencias exitosas en la región, ¿porque aquí no funcionaban? ¿Sería el diseño? ¿Se habría omitido algo en su aplicación? Muchos ya concluían que simplemente la gente del lugar no participaba. Sin importar como se desarrollara la propuesta en San Martín no había "sujetos participativos". La gente elegía a sus gobernantes para tomar decisiones, no para debatir con ellos. Tal vez lo mejor era desistir.

3.4 El nuevo presupuesto participativo

Como se puede advertir los errores no fueron pocos. No obstante estas falencias, el mayor acierto de la edición 2007 fue la inclusión del presupuesto participativo en las zonas más alejadas del Municipio donde los vecinos pudieron volcar sus demandas más urgentes y al dar respuesta en tiempo y forma generaron confianza en la propuesta y en la administración. No todo se había hecho mal. Este punto podía ser central a la hora de rediseñar el modelo.

Pero esta vez el cambio debía ser perceptible para todos los actores involucrados. Debía desarrollarse una nueva propuesta en la que se pudiera creer. Y debía ser acompañada por toda la administración. No había que emparchar el programa. No servía cambiar algo para que todo siga igual. Había que tomarse el tiempo necesario para establecer un nuevo presupuesto participativo.

En primer lugar era necesario romper con las clásicas divisiones internas. Terminar con los compartimentos estancos. La ciudadanía no distingue entre hacienda y obras públicas. El municipio es solo uno. Era preciso articular con otras dependencias. Para validar este concepto la nueva metodología se desarrolló conjuntamente con la subsecretaría de planeamiento estratégico. Ellos tenían experiencia en la materia y el plan estratégico de San Martín había tenido muy buena repercusión. En concordancia con esto se convocó a las demás áreas de gestión. Era ineluctable generar el compromiso de todo el Ejecutivo con el Programa. Para ello se conformó un Comité de seguimiento del PP integrado por representantes de cada secretaría, con rango no menor a director⁴. Debía además definirse muy claramente el objetivo. No debía perderse de vista que buscaba promoverse una ciudadanía activa y movilizadora que participara vinculándose y formando parte del proceso de toma de decisiones que afectaban a su barrio.

Otro tema era el mensaje que se transmitía. Todos los que formen parte del programa deberían tener un mensaje común y estar comprometidos con la labor a desarrollar. Deberían establecerse los criterios de zonificación y priorizarse en concordancia con ello los barrios que se incorporarán al Programa.

⁴ Esto estaba pensado para que los representantes de las distintas secretarías tuvieran capacidad de decisión

La **agenda** de temas a debatir en las asambleas debía establecerse previamente para evitar largas y enfrascadas discusiones sobre cuestiones tan disímiles que resulta improbable que logren el consenso de los participantes y menos aún plasmarse en acciones concretas. El nuevo proceso se dividiría en **Etapas** a realizar en tres talleres a efectos de permitir el diseño y desarrollo de una propuesta integral por y para los vecinos del barrio.

No obstante, quedaban aspectos pendientes y, sobre todo, relevantes. Había que poner el acento sobre cuestiones que en el periodo anterior no se habían tenido en cuenta:

- Constituir un *equipo de trabajo* abocado exclusivamente al PP y capaz de relacionarse con las instituciones y vecinos.
- Instalar la *Oficina propia*;
- Reforzar la *campaña de difusión* tanto al nivel de comunicación externa como interna.

Estos aspectos, si bien no conllevan el mismo grado de importancia que el esquema metodológico concreto, están íntimamente vinculados con el éxito de la propuesta y su continuidad en el tiempo. Habiendo logrado implementar tales cambios internos la nueva metodología se presentó como un relanzamiento en junio de 2008. En ese acto los secretarios del Departamento Ejecutivo Municipal se comprometían, mediante la firma de un acta a incluir los resultados del PP en sus programas de gobierno. El Intendente refrendaba tal acuerdo como garante del mismo.

Los cambios más importantes en relación con las reuniones a realizar, sintetizando, comprendían:

1. Las asambleas ascendían de dos a tres
2. Se eliminaba la reunión previa con las entidades, ya que la representatividad de muchas de ellas era al menos cuestionable
3. No había división en la ubicación de funcionarios y vecinos en el salón. Se disponían las sillas formando un círculo para simbolizar la horizontalidad y la igualdad entre los presentes para la discusión de proyectos.

4. En la primer asamblea se hacía un diagnóstico participativo con los vecinos a efectos de determinar las prioridades del barrio
5. En las dos asambleas siguientes los vecinos trabajan en comisiones temáticas sobre los proyectos vinculados a los dos grandes temas que surgían en la primera reunión y desarrollaban propuestas vinculadas a esos ejes.
6. La presencia de los funcionarios se solicitaba a efecto de opinar sobre el grado de viabilidad de las propuestas diseñadas
7. No se elegían delegados. Todos participaban, todos opinaban. La finalidad de las reuniones era la selección de propuestas, no de representantes
8. Los proyectos se elegían por consenso, sin votación. La intención era evitar transformarlo en una competencia donde unos ganan y otros pierden, y contribuir al desarrollo de una cultura participativa y solidaria, llegando a la decisión colectiva por medio de la deliberación (Perez et al 2003.)
9. No se confeccionaba un acta. Los proyectos desarrollados se publicaban en un folleto que se distribuía en el acto de cierre a todos los vecinos participantes en los distintos barrios. El mismo texto se incluía en el proyecto de presupuesto para el ejercicio siguiente que se remitía para la aprobación del HCD

Tras estos cambios la convocatoria trepó a casi 70 vecinos participantes en la localidad de José León Suárez y alrededor de 50 en Villa Maipú. Cabe aclarar que las reuniones difirieron en días y horarios, siendo en el primer caso los sábados a las 15 hs y en el segundo los jueves a las 18 hs. De las distintas reuniones surgieron 7 proyectos, mereciendo un apartado especial el caso Suárez donde más de 50 entidades de la zona avalaron un proyecto integral que presentaron en la primera asamblea y fue tomado como base para el debate en comisión. Las modificaciones habían dado resultado. Pero quedaba terreno por recorrer

Tabla 8: Presupuesto Participativo 2008

BARRIO	PARTICIPANTES	PROPUESTAS
VILLA MAIPÚ	47	2
JOSÉ LEÓN SUÁREZ	71	5

Si bien esta nueva propuesta fue muy beneficiosa, tanto en convocatoria como en resultados requería algunos ajustes. Se tuvo en cuenta para el actual ciclo 2009 algunos cambios:

1. Las reuniones descendieron de tres a dos, dado que en la experiencia anterior el número de asistentes en la tercera reunión decrecía con intensidad como se muestra en la tabla 9.
2. Se incorporaron cuatro barrios nuevos al programa y se incluyeron reuniones con los barrios participantes del ciclo anterior a efectos de brindar un informe sobre el grado de avance de las obras comprometidas para 2009.
3. Se confeccionó un formulario de reclamos para evitar que las asambleas se distorsionen en una mesa de recepción para reclamos individuales
4. Se extendió el tiempo entre asamblea y asamblea permitiendo a los asistentes confeccionar un proyecto avalado por 50 firmas a efectos de garantizar su sustento colectivo.
5. Se intensificaron las reuniones de comité de seguimiento para efectuar un análisis de viabilidad tanto de los reclamos individuales como las propuestas colectivas

Tabla 9: Asistencia a las asambleas 2008

2008	VILA MAIPÚ	SUÁREZ ESTE
ACREDITADOS/AS	47	71
1º ASAMBLEA	42	45
2º ASAMBLEA	25	36
3º ASAMBLEA	22	28
PRESENTES EN TRES	17	10
PRESENTES EN DOS	23	26

Si se analizan los planteos recibidos en los barrios, sin distinción de ediciones, resulta evidente que las demandas surgen ante necesidades concretas. Es una suerte de participación “necesaria”. Los ciudadanos se acercan para exigir respuestas a sus problemas cotidianos. Las obras y servicios públicos se llevan las mayores menciones. El bacheo, la luminaria, la poda de árboles son los reclamos más frecuentes. Y en las áreas más céntricas incorporan el ordenamiento del tránsito.

Este nuevo esquema que viene desarrollándose, evidentemente no es perfecto. Si bien tuvimos muy buena convocatoria y nivel de demanda en las primeras asambleas del año, con más de 60 vecinos. En el segundo barrio esto decreció exponencialmente. Un poco vinculado a la proximidad con la fecha de elecciones. Esto hizo perder credibilidad en la propuesta vinculándola más a un acto de campaña que a un programa de gobierno. Los otros dos barrios previstos para este ciclo se visitarán a partir de agosto y aquellos a los que volveremos (Villa Maipú y Suárez) para brindar nuestro informe del grado de avance de las obras solicitadas en 2008, en septiembre.

4. Sobre aciertos y errores

Llegada a esta parte del trabajo después de observar errores y aciertos resulta prudente detenernos a analizar lo actuado. Varios de los errores estuvieron vinculados a la falta de planificación. No se consideraron los recursos humanos, económicos y tecnológicos necesarios para desarrollar el programa. Otro aspecto clave fue la falta de articulación con las demás áreas de gestión y/o la falta de compromiso de las mismas. Como tercer desacierto debe citarse el permanente cambio de área barrial. Cada año se realizaban las asambleas en barrios distintos conspirando contra el desarrollo de lazos de trabajo común y continuo con los vecinos. El Presupuesto Participativo es un instrumento clave de gobernabilidad pero como se ha manifestado debe tener reglas de juego claras, flexibilidad de procedimientos y objetivos que alcanzar. Al menos dos de estos tres aspectos parecieron ausentes en la mitad de las ediciones del PP.

Tabla 10: Comparativo 2003-2008

AÑO	BARRIOS	ASISTENTES	PROPUESTAS
2003	5	150	0
2004	1	0	0
2005	2	166	6
2006	3	153	24
2007	3	73	39
2008	2	118	7
TOTAL	16	660	76

Pero como todo no ha sido una sucesión de errores quedan elementos para destacar. El presupuesto Participativo por definición debe tender a mejorar la calidad de vida de la población. Por ello debe priorizar aquellas zonas menos favorecidas para propiciar su inclusión. La aplicación del mismo en zonas más periféricas y con menos acceso a los servicios básicos, como Barrio Libertador, es uno de los mayores aciertos en el ciclo 2007.

El brindar impulso a las experiencias de participación ciudadana también debe ser celebrado. Por eso es positivo que se haya desarrollado en aquellos barrios con mayor trabajo y densidad institucional como Villa Maipú en 2005 y 2008. El permanente compromiso con las herramientas de gestión participativa, casi lindante con la obstinación, evidenciado especialmente en la secretaría de Economía y hacienda, es otro de los valores a reseñar. Compromiso que motorizó la permanente búsqueda por la apertura de espacios para la acción colectiva.

La publicación en 2008 de un cuadernillo con los resultados de las asambleas participativas fue otro logro. Y más aún. La inclusión de las conclusiones del PP2008 sin enmiendas ni modificaciones en el proyecto de presupuesto 2009 enviado al Honorable Concejo Deliberante para su posterior aprobación fue para el ejecutivo la ratificación del camino elegido. No fue el más simple. Por el contrario, sin pretensiones de dar soluciones rápidas, y equivocándose más de lo aconsejable. Pero guiado por valores compartidos e irrenunciables, privilegiando la gestión participativa. La participación es un proceso dinámico. Debe construirse permanentemente y sostenerse con el compromiso de los actores involucrados para que no se trunque antes de madurar y pueda consolidarse en una experiencia que mejore la calidad de vida de la comunidad.

5. Desafíos

Evidentemente no se ha alcanzado la perfección y, queda mucho por cambiar. En primer lugar debería estar acompañado de un proceso de descentralización. En el Municipio no se ha llevado un programa genuino de descentralización como el que acompaña otras experiencias locales como la de Rosario y que podría dar el empujón final para la consolidación del proceso.

Queda también pendiente el marco legal. Más allá de aquella acta compromiso firmada en 2008 y el laxo decreto provincial 3333/05, no se cuenta en San Martín con una normativa que legisle su aplicación. Los proyectos que se presentaron en ese sentido fueron desestimados ya que regulaban y reglamentaban tanto su dinámica que encorsetaban la participación. Será necesario dar un marco legal con la suficiente flexibilidad para que contenga a los actores y no genere mayor desestímulo a la participación.

El presupuesto participativo debe tender a reducir la brecha social. Debe darle voz a los sectores más excluidos. Debe ser un canal de integración y promover al cambio cultural tanto al interior del Municipio como de toda la comunidad. Quedan cuestiones pendientes. No se nace “participativo”. Por ello, se está trabajando para llevar en 2010 el PP a las escuelas para promover la formación de ciudadanos con cultura participativa en articulación con otras áreas como ciudadanía activa y el Parlamento juvenil. No obstante el mayor desafío está dado en la generación de estímulos para la participación, en medio del descreimiento generalizado por las sucesivas crisis y la consecuente pérdida de confianza hacia toda la clase política (Escuder 2008).

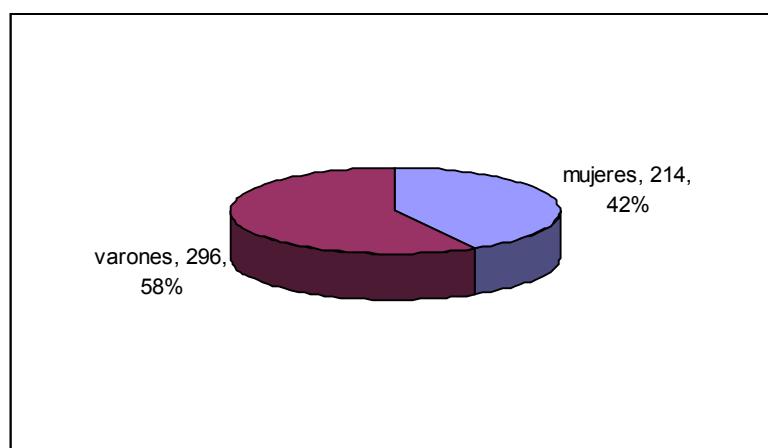


Gráfico 1. Asistencia según género. Ediciones 2005-2008

La participación es una práctica que nos permite redescubrir el mundo como una realidad compartida. Tenemos un gran desafío por delante. El mayor de todos. El generar un cambio cultural. Sin él será difícil lograr avanzar hacia una gestión más participativa independientemente de los espacios que se abran.

6. Comentarios finales

El presupuesto participativo plantea un espacio para la participación ciudadana. Debe generar medidas efectivas que permitan el libre acceso de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones sobre el destino que tendrá una parte de los fondos públicos (Ippolito O'Donnell 2008). La continuidad del proceso no parece amenazada. Luego de visualizar los aciertos y errores cometidos se destaca en todo momento el firme el compromiso del Ejecutivo Municipal con el programa. No obstante, debemos aprender de los errores cometidos. Debemos asegurarnos de mantener tanto el equipo de trabajo como los lazos gestados con los barrios visitados y, además, brindar mayores estímulos a la participación. Asimismo debemos aprender de lo que se hizo bien. Fundamentalmente cumplir con los compromisos contraídos para recuperar la confianza y remontar el descreimiento.

El Presupuesto Participativo es una herramienta de diseño y proyección a corto plazo que debe articularse con otros instrumentos de planificación de más largo plazo, como el Plan Estratégico o el propio Plan de Gobierno, para contribuir con el desarrollo sustentable y propiciar mejoras en la calidad de vida de la comunidad.

Aludimos varias veces a los objetivos firmes y claros que todo gobierno local debe tener para el desarrollo del presupuesto participativo. También cabe destacar los beneficios que le representa. El Presupuesto Participativo mejora la calidad de la administración ya que genera presión en pos de resultados y controla la transparencia de los actos administrativos. Llama la atención de los funcionarios públicos generándoles una nueva lógica. Los distancia de la burocracia, acercándolos a las necesidades concretas y genuinas de la gente.

Por último, cabe agregar que el PP muchas veces se constituye en el permanente recordatorio del compromiso asumido por quienes elegimos la función pública. Semejante al que citamos a continuación, incluido en el párrafo final del acta que acompañó el lanzamiento de la edición 2008 del Presupuesto Participativo:

“.. que los abajo firmantes, secretarios del Departamento Ejecutivo Municipal, nos comprometemos a ser parte de este proceso e incorporar los resultados del mismo a nuestros programas de Gobierno para el próximo Ejercicio; ya que consideramos que entre todos mejoramos la calidad de la administración y en consecuencia la calidad de vida; dotando así de sentido al propio proceso democrático..”

7. Bibliografía consultada

Allegretti, G. y Herzberg, C. (2004) “El ‘retorno de las carabelas’: los presupuestos participativos de Latinoamérica en el contexto europeo. Transnational Institute – FIM Fundación de Investigadores Marxistas, Ámsterdam y Madrid.

Baño Rodrigo (1998) “Participación ciudadana: elementos conceptuales” en Correa y Noé Ed: Nociones de una ciudadanía que crece, Flacso.

Escuder, María Laura (2008) “Auditoría ciudadana: la participación ciudadana en asuntos públicos” en Lissidini, Welp y Zovatto (coord.) Democracia directa en Latinoamérica. Edit. Prometeo libros. pp 112-114

Fernández Maldonado, E. (2003) “El porvenir de una ilusión” desco / Revista Quehacer Nro. 140 / Ene. – Feb.

Guillen, A., Saénz, M., Badii, H. y Castillo, J. (2009) “Origen, espacio y niveles de participación” , Internacional Journal of good consiente, ISSN 1870-557X.

Ippolito O’Donnell, Gabriela (2008) “Bajo la sombra de Atenas. Avances y retrocesos de la democracias directa en América Latina” en Lissidini, Welp y Zovatto (coord.) Democracia directa en Latinoamérica. Edit. Prometeo libros, pp 64 – 65.

Kliksberg, B (1999) Seis tesis no convencionales sobre participación” Documento presentado en el marco de Buenos Aires Sin Fronteras, Un espacio para el diálogo, Buenos Aires.

Lorenzana, C. (comp.) (2002) Experiencias de ciudadanía participativa, Hacia el Sur Edit. Icaria, Barcelona.

Pérez, Germán; Martín Argelino, Federico Rossi (2003) “¿Autogobierno o representación? La experiencia de las asambleas en la Argentina” en Revista de ciencias sociales Nº 14, Ed. Universidad Nacional de Quilmes.